

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.476/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 28 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'agrément de la méthode de production intégrée pour fruits à pépins, des organismes de contrôle ainsi que des producteurs qui pratiquent cette méthode", a donné le 24 février 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Selon l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures envisagées par le projet.

Les modalités de cette concertation sont fixées dans le protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions, adopté le 5 novembre 2003. Selon l'article 6 de ce protocole, la concertation prescrite entre autres par l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, a lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle compétente, visée à l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le seul document figurant au dossier est une copie d'un "rapport provisoire" du groupe de travail permanent de la conférence interministérielle de politique agricole.

Tant que la conférence interministérielle n'aura pas examiné le projet, fût-ce en approuvant le procès-verbal du groupe de travail permanent, il ne sera pas satisfait à la prescription de l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dans le même sens : avis 36.400/3.

Compétence

L'article 15 du cahier des charges constituant l'annexe 1 du projet a trait aux "pesticides agréés en production intégrée".

Au sujet de "l'attribution aux régions de la compétence en matière de qualité des matières premières et des produits végétaux ainsi que de la compétence en matière de santé des animaux, de bien-être des animaux et de qualité des produits d'origine animale", le représentant du Gouvernement a exposé ce qui suit devant la commission des affaires institutionnelles du Sénat ⁽²⁾ lors des travaux sur le projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés :

"Ce point de l'accord règle l'avenir de l'ensemble de la DG4 et de la DG5 du ministère fédéral de l'agriculture. Dans ces deux matières, l'État fédéral continuera donc à exercer une compétence mais celle-ci sera fonction de la finalité de son intervention, à savoir : la préservation de la sécurité de la chaîne alimentaire.

Il importe que le pouvoir fédéral demeure compétent pour les matières qui lui permettent de mener une politique sanitaire optimale par l'intermédiaire notamment de l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire.

Pour ce faire, l'accord se base sur des critères existant déjà aujourd'hui, à savoir la distinction basée sur ce qui relève d'objectifs sanitaires ou d'objectifs qualitatifs. Ainsi, le projet transfère aux régions la compétence jusqu'ici fédérale relative à l'établissement de normes et au contrôle de leur application, en vue d'améliorer la qualité des matières premières, des animaux, des plantes et des produits animaux et végétaux, sans poursuivre d'objectifs sanitaires.

Les anciennes compétences en matière d'agriculture qui demeureront au niveau fédéral devront être réparties entre l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire (AFSA) et certains ministères comme celui de la Santé publique.

D'expérience, on sait qu'il n'est pas toujours aisé de définir quand une matière peut affecter la chaîne alimentaire ou la santé des consommateurs. Dans l'actualité récente, la crise de la vache folle en livre un exemple particulièrement clair : au début de la crise, il était difficile pour les scientifiques de déterminer si l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) devait être considérée comme une maladie circonscrite aux animaux ou si, au contraire, elle pouvait être contagieuse pour l'homme. Avec le temps, cependant, il est apparu que cette maladie pouvait présenter un lien avec son équivalent chez l'être humain, la maladie de Creutzfeldt-Jacob.

⁽²⁾ Doc. parl., Sénat, session ordinaire 2000-2001, n° 2-709/7, Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles, pp. 5-6.

Dès lors, face à ce type de maladies ou aux nouveautés technologiques telles que les organismes génétiquement modifiés, le gouvernement a choisi de faire primer le principe, désormais célèbre, de précaution, qui prévaut en matière de santé publique, ce qui revient concrètement à donner la priorité à une approche globale et à faire ressortir l'ensemble de chacune de ces matières à l'autorité fédérale, compétente en matière de protection de la santé publique. Ce principe implique également que doit être menée une politique univoque, notamment dans les matières qui relèvent tout à la fois de la politique de la santé publique (résidus, conséquences pour la chaîne alimentaire et la santé humaine, ...) et de l'approche qualitative (performance du produit, ...), comme c'est le cas en matière de pesticides. À défaut de quoi, l'on risquerait d'augmenter les risques de discordance entre les diverses autorités concernées ainsi que les risques pour la santé publique qui en découlent (comme lors de la crise de la dioxine). Sans recourir au principe de précaution, la gestion de la politique agricole deviendrait délicate, elle pénaliserait les personnes du secteur, les premiers intéressés, et enfin, elle alourdirait la mécanique administrative, ce qui ne correspond pas précisément aux attentes généralement manifestées à l'adresse du service public".

Il semble pouvoir se déduire de ces explications que l'article 15 du cahier des charges ne peut être considéré comme demeurant dans les limites des compétences attribuées à la Région wallonne que si ses dispositions ont exclusivement pour objet l'amélioration de la qualité des produits ou la protection de l'environnement, autrement dit si elles n'ont d'autre effet que de restreindre, en vue d'une qualité accrue des produits issus de la méthode de production intégrée, l'utilisation des substances qu'elles visent par rapport à ce que l'autorité fédérale juge suffisant pour assurer le respect des impératifs sanitaires dont elle a la charge.

La section de législation ne disposant pas des informations techniques à cet effet, il appartient au Gouvernement de veiller à ce que les dispositions du cahier des charges n'impose à cet égard que des exigences plus strictes que ce que requiert la législation fédérale à des fins de protection de la santé du consommateur.

Observations particulières

Dispositif

Article 2, § 1^{er}, alinéa 3

1. Compte tenu du caractère technique du projet la section de législation ne dispose pas des éléments d'informations lui permettant d'apprécier si le pouvoir de dérogation accordé au ministre dans des cas exceptionnels ne devrait pas être encadré de manière plus précise quant aux types de cas visés.

La même observation vaut pour l'alinéa 4. Et pour l'article 4, § 2, alinéa 2, en ce qui concerne les "conditions d'octroi" des dérogations aux prescriptions prévues à l'article 4 précité.

Article 2, § 2 alinéa 2

L'article 2, § 2, alinéa 2, prévoit la présence dans le comité technique d'un "représentant" du "Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement".

Sauf à recourir au mécanisme de l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cette représentation doit être purement facultative, ce qui implique :

- que le représentant de ce niveau de pouvoir ne dispose pas d'une voix délibérative;
- qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou que, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, le membre concerné n'assiste pas aux réunions du comité, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci, ni sur la validité des actes qu'il accomplit ⁽³⁾.

Article 3

Au paragraphe 6, le texte en projet doit déterminer les éléments essentiels de la procédure de retrait d'agrément en veillant à permettre aux intéressés de faire valoir leurs explications.

⁽³⁾ Voy., en ce sens, l'avis 32.166/2/V, donné le 12 septembre 2001, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques", devenu la loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Doc. parl., Chambre, session 2000-2001, n° 1422/1, pp. 28-40).

Article 5, § 1^{er}, alinéa 2

La référence à la procédure décrite dans le cahier des charges ne trouve pas d'écho dans celui-ci, d'autant que l'article 3, § 5, dudit cahier des charges semble viser l'hypothèse inverse de celle visée à l'article examiné. En outre, le texte ne mentionne pas l'autorité compétente pour prendre la mesure prévue.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS